

*Elżbieta Kozyra **

**SPOŁECZNO-EKONOMICZNE FUNKCJE ZASIŁKU
DLA BEZROBOTNYCH
(W ŚWIETLE ROZWIĄZAŃ PRAKTYCZNYCH)**

1. WPROWADZENIE

Jednym z najpoważniejszych problemów, jakie pojawiły się w Polsce w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej jest zjawisko bezrobocia. O wadze tego zagadnienia świadczą badania opinii publicznej, według których ok. 60% społeczeństwa uważa, że bezrobocie jest obecnie najważniejszą kwestią społeczną. Trudno się z tym nie zgodzić, gdy stopa bezrobocia w skali kraju wykazuje tendencję rosnącą, a w niektórych regionach sięga 21%, np. Lubartów, Kraśnik. Wymaga to dokonania poważnych przeobrażeń w sferze pieniężnych świadczeń społecznych, polegających m. in. na utworzeniu spójnego systemu zasiłków dla bezrobotnych. Przy jego konstrukcji należy uwzględniać funkcje, które spełnia zasiłek przez oddziaływanie na bezrobotnego, a zwłaszcza to, że równoległa realizacja tych funkcji z reguły napotyka na trudności.

Przedmiotem wywodów jest analiza funkcji, jakie spełnia zasiłek z punktu widzenia bezrobotnego oraz sposobu uwzględniania tych funkcji w praktycznych rozwiązaniach, a ich celem ukazanie przemian, jakie dokonały się w realizacji funkcji zasiłku dla bezrobotnych, a także – na tej podstawie – próba przedstawienia propozycji rozwiązań.

* Mgr, Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2. DOCHODOWA I MOTYWACYJNA FUNKCJA ZASIŁKU

Najistotniejszą funkcją zasiłku jest jego funkcja dochodowa. W funkcji tej zasiłek wpływa na poziom życia osoby pozostającej bez pracy, zabezpiecza jej środki utrzymania.

Przy omawianiu funkcji dochodowej istotna jest nie tylko analiza wysokości zasiłku, chociaż ma ona znaczenie zasadnicze, ale także to co jest równie istotne dla świadczeniobiorców, a mianowicie: podstawa wymiaru świadczenia, okres jego otrzymywania, dolna i górna granica wysokości świadczenia, a przede wszystkim warunki uprawniające do otrzymania zasiłku i warunki powodujące utratę prawa do świadczenia.

Drugą funkcją jest funkcja motywacyjna (bodźcowa), której oddziaływanie zależy głównie od wysokości zasiłku. Poglądy na temat realizacji funkcji motywacyjnej są zgodne – wysokość zasiłku musi skłaniać bezrobotnego do poszukiwania pracy. Jeżeli różnica między wysokością zasiłku a poprzednio otrzymywanym wynagrodzeniem nie jest wystarczająco znaczna, bezrobotny nie będzie zainteresowany poszukiwaniem pracy lub przekwalifikowaniem się.

Dyskusję wywołuje realizacja funkcji dochodowej, a zwłaszcza problem powiązania zasiłku z dotychczasowym wynagrodzeniem. Są tu właściwie dwie możliwości:

- 1) istnieje ścisły związek między zasiłkiem a otrzymywanym wynagrodzeniem;
- 2) zasiłek nie ma związku z otrzymywanym wcześniej wynagrodzeniem i liczony jest od najniższego (minimalnego) lub przeciętnego wynagrodzenia w kraju.

Położenie nacisku na powiązanie zasiłku z otrzymywanym dotychczas wynagrodzeniem za pracę skłania niektórych autorów do wyróżnienia funkcji rekompensującej zamiast funkcji dochodowej. W jednym z artykułów czytamy: „Pierwszą z funkcji zasiłku jest rekompensata utraconego wynagrodzenia. Funkcja rekompensująca ma na celu zbliżenie wysokości zasiłku do poprzednich dochodów”¹. Można zaakceptować te argumenty w przypadku osób, które miały pracę i utraciły ją nie z własnej woli. Problem pojawia się jednak w sytuacji, gdy chcemy ustalić wysokość zasiłku dla osób, które nigdy nie pracowały. Dotyczy to absolwentów różnych typów szkół, którzy mają prawo do świadczeń dla bezrobotnych. Nie można ich zasiłku wiązać z poprzednim dochodem, gdyż żadnych dochodów z pracy nie otrzymywali. W tej sytuacji zasiłek ma im rekompensować dochody, które mogliby ewentualnie otrzymywać. Jest to problem szczególnie ważny, gdyż dotyczy blisko 9% zarejestrowanych bezrobotnych. W naszym ustawodawstwie

¹ G. Uścińska, *Ubezpieczenie od bezrobocia w krajach EWG*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 5/6.

zasiłek dla bezrobotnych absolwentów ustala się obecnie do przeciętnego wynagrodzenia. Jest on jednakowy dla wszystkich absolwentów, bez względu na rodzaj ukończonej szkoły i wynosi 36% przeciętnego wynagrodzenia. Ustawa o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 r. różnicowała absolwentów. Kryterium był rodzaj ukończonej szkoły i okres pozostawania bez pracy.

Fakt pozostawania bez pracy nie jest wystarczający do otrzymania zasiłku. Konieczne jest spełnienie określonych warunków stawianych przez ustawodawcę, by zostać uznanym za bezrobotnego z prawem do zasiłku. W myśl obowiązującej ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r., bezrobotnym jest osoba zdolna do pracy i gotowa do jej podjęcia w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostająca bez pracy i nie ucząca się. Dodatkowe warunki, które muszą być spełnione, to:

- wiek od 18 lat do 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni);
- brak uprawnień do emerytury.

Prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po dniu zarejestrowania się we właściwym rejonowym urzędzie pracy, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania się pozostawał w stosunku pracy albo w stosunku służbowym co najmniej 180 dni lub podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności przez okres co najmniej 180 dni. Ponadto nie ma dla niego propozycji odpowiedniej pracy, propozycji przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, skierowania do prac interwencyjnych, robót publicznych lub na utworzone dodatkowo miejsce pracy.

Określenie bezrobotnego, obowiązujące w Polsce, jest bardzo podobne do tego, które obowiązuje w ustawodawstwie krajów EWG². Wspólne elementy to:

- fakt pozostawania bez pracy (wynagrodzenia) wbrew własnej woli bezrobotnego;
- zdolność do pracy i gotowość jej podjęcia;
- rejestracja we właściwym biurze.

Dodatkowe warunki to:

- granica wieku (najczęściej: dolna – 18 lat, górna – wiek emerytalny obowiązujący w danym kraju);
- staż pracy (cecha wspólna): wszędzie wymagany jest staż pracy (różny okres w poszczególnych krajach) oraz opłacanie składek na ubezpieczenie (konieczny do otrzymania zasiłku okres opłaty składek jest zróżnicowany).

Podstawa wymiaru świadczenia to w większości krajów płaca uzyskiwana w ostatnim miejscu zatrudnienia. Takie rozwiązanie przyjęto w Polsce

² T. Hadrowicz, *Współczesne systemy zasiłków dla bezrobotnych*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 5/6; M. Dziubińska-Michalewicz, *Formy pomocy finansowej bezrobotnym w Szwecji*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 2.

w ustawie o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 r. i ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r. Przez pierwsze 3 miesiące zasiłek stanowił 70% otrzymywanej płacy, przez dalsze 6 miesięcy 50% płacy, a po upływie 9 miesięcy 40% płacy. W miarę upływu czasu dochód bezrobotnego obniżał się, a to powinno zwiększyć jego motywację do poszukiwania i podjęcia pracy. W lutym 1992 r. dokonano zmiany ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Otrzymywane wynagrodzenie przestało być uwzględniane przy obliczaniu zasiłku. Podstawą wymiaru świadczenia stało się przeciętne wynagrodzenie w gospodarce. Zasiłek stanowi obecnie 36% przeciętnego wynagrodzenia.

We Włoszech i Szwecji zasiłek również nie ma związku z wcześniej otrzymywanym wynagrodzeniem. W Szwecji określany jest kwotowo na każdy dzień bezrobocia i stanowi ok. 30% płacy niewykwalifikowanego robotnika. W niektórych krajach, np. we Francji zasiłek dla bezrobotnych składa się z dwóch części, z tzw. „świadczenia bazowego”, które stanowi 40% ostatniego wynagrodzenia brutto i dziennego ryczałtu. Po upływie ustalonego okresu pozostawania bez pracy „świadczenie bazowe” zostaje zawieszone. Na zasiłek składa się wtedy tylko dzienna kwota ryczałtowa, zróżnicowana w zależności od wieku bezrobotnego. W Austrii, Francji, Irlandii i Japonii zasiłek powiązany jest z otrzymywanym wynagrodzeniem w taki sposób, że procent płacy mający stanowić kwotę zasiłku jest tym mniejszy im otrzymywane wynagrodzenie było wyższe.

Okres otrzymywania zasiłku jest we wszystkich krajach – poza Belgią – ograniczony i wynosi od 6 miesięcy (Portugalia, Włochy) do 30 miesięcy (Dania). Bardzo często okres wypłaty zasiłku wiąże się ze stażem pracy i okresem opłaty składek na ubezpieczenie (m. in. Hiszpania, Grecja) oraz wiekiem bezrobotnego. Jedynie we Włoszech maksymalny okres otrzymywania zasiłku nie jest różnicowany i wynosi dla wszystkich 6 miesięcy. W Polsce okres pobierania zasiłku nie może przekroczyć 12 miesięcy. Bezrobotni, którzy do dnia rejestracji pracowali przez co najmniej 25 lat dla kobiet i 30 lat dla mężczyzn, zachowują prawo do zasiłku przez okres 18 miesięcy. Prawo do zasiłku do czasu nabycia prawa do emerytury zachowują bezrobotni, którzy pracowali przez co najmniej 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn, a także ci, którym do uzyskania uprawnień emerytalnych brakuje nie więcej niż 2 lata. Wychodzi się tu bowiem z założenia, że trudności ze znalezieniem pracy rosną wraz z wiekiem bezrobotnego.

W niektórych krajach (m. in. Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania) ustala się dolną i górną granicę wysokości zasiłku. Granice te wyznacza się najczęściej na podstawie płacy przeciętnej. W Polsce do lutego 1992 r. obowiązywała zasada, że zasiłek nie może być niższy niż 33% kwoty przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie nie może być większy niż kwota tego wynagrodzenia.

Bezrobotny może utracić prawo do zasiłku przed okresem, który jest ustawowo zagwarantowany. Może to nastąpić wtedy, gdy bezrobotny z przyczyn nie usprawiedliwionych nie stawiał się w wyznaczonym terminie w rejonowym urzędzie pracy, odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy, porzucił pracę. Bezrobotni zobowiązani są do utrzymywania kontaktów z biurami pracy. Forma tych kontaktów polega na zgłaszaniu się do biur w regularnych odstępach czasu lub na wezwanie. W Polsce bezrobotni mają obowiązek zgłaszać się do rejonowego biura pracy w wyznaczonym terminie, co najmniej raz w miesiącu oraz na każde jego wezwanie. Zgłoszenie się jest potwierdzeniem swojej gotowości do podjęcia pracy.

Innym problemem związanym z ustaleniem kwoty zasiłku jest różnicowanie jego wysokości zależnie od sytuacji rodzinnej świadczeniobiorcy. W niektórych krajach (Belgia, Niemcy, Austria, Szwajcaria) bezrobotni, którzy mają na utrzymaniu członków rodziny otrzymują wyższe świadczenia. Polskie ustawodawstwo nie przewiduje takich możliwości. Niezależnie od sytuacji rodzinnej zasiłek stanowi 36% przeciętnego wynagrodzenia.

Siła bodźcowego oddziaływania zasiłku zależy przede wszystkim od jego wysokości, okresu otrzymywania i faktycznego zagrożenia utraty świadczenia. Obawa przed utratą dochodu ma skłaniać bezrobotnego do znalezienia pracy, a przynajmniej do wykazania dobrej woli w jej poszukiwaniu. Równie ważna jest – jak się wydaje – rzeczywista sytuacja materialna bezrobotnego, a więc to czy otrzymywane świadczenie jest jedynym środkiem utrzymania, czy też otrzymuje on obok zasiłku dodatkowe dochody. W badaniach OBOP-u przeprowadzonych w czerwcu 1991 r. poddano ocenie następujące stwierdzenie: „Istnieje taka opinia, że spora część bezrobotnych to ludzie, którzy pobierają zasiłek, a równocześnie dorabiają sobie na różne sposoby i ostatecznie są zadowoleni z tej sytuacji. Czy zgadza się Pan/i z tą opinią?” Odpowiedzi „tak” udzieliło 45% badanych, „raczej tak” – 21%, „raczej nie” – 14%, „nie” – 13%, „trudno powiedzieć” – 7%. Tak więc 2/3 ankietowanych stwierdziło pośrednio, że bezrobotni to ludzie, którzy traktują zasiłek jako dodatkowy dochód i nie są skłonni do zmiany swojego statusu.

Interesujące są wyniki badań przeprowadzonych w Katowicach³. Na podstawie wywiadów z bezrobotnymi można stwierdzić, że ok. 50% podejmuje prace dorywcze. Zjawisko to dotyczy głównie mężczyzn w wieku do 50 lat. Około 60–70% z nich podejmuje taką pracę. Większość znajduje pracę przez kontakty nieformalne, bardzo często między samymi bezrobotnymi. Twierdzą, że bez podejmowania takiej pracy trudno byłoby przeżyć. Podobne wyniki uzyskano w badaniach przeprowadzonych przez Instytut Pracy

³ J. Wó d z, *Bezrobocie w opinii bezrobotnych*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 5/6.

i Spraw Socjalnych na terenie województwa ciechanowskiego i łódzkiego⁴. 56% mężczyzn i 39% kobiet podejmuje prace dorywcze „dla podreperowania domowego budżetu”. Bezrobotni pracujący dorywczo nieco rzadziej (39%) niż ci, którzy nie deklarują takiej działalności (45%) poszukują pracy samodzielnie. Nieco częściej natomiast liczbą na pomoc biur pracy (odpowiednio 23% i 19%). Różnice te są jednak nieznaczne. Można więc wyciągnąć wniosek, że w tym przypadku dodatkowe dochody uzyskane poza zasiłkiem nie zmniejszają w znaczącym stopniu intensywności w poszukiwaniu stałej pracy.

2. OCENA POLSKICH ROZWIĄZAŃ

Na podstawie analizy zmian, jakie dokonują się w praktycznych rozwiązaniach dotyczących systemu zasiłków dla bezrobotnych widoczne jest dążenie do uproszczenia zasad przyznawania świadczeń. Porównania w skali międzynarodowej też nasuwają taki wniosek. Wydaje się jednak, że jest to nadmierne uproszczenie, które uwzględnia raczej wygodę urzędników biur niż rzeczywiste potrzeby i prawa bezrobotnych. Dyskusyjne jest bowiem to, że przy ustalaniu kwoty zasiłku nie uwzględnia się okresu zatrudnienia, wieku, otrzymywanego wynagrodzenia czy też np. sytuacji rodzinnej.

Inny problem jest związany z okresem otrzymywania zasiłku, a dokładniej z faktem, że jest to okres ograniczony. W polskim ustawodawstwie jest to okres 12 miesięcy. Pojawia się tu następujące pytanie: skąd będą pochodzić dochody bezrobotnego, który straci prawo do zasiłku. Odpowiedź jest istotna w związku z zapowiadanymi zmianami w zakresie ustawodawstwa dotyczącego świadczeń społecznych i w aspekcie charakteru bezrobocia panującego w Polsce. Systemy zabezpieczenia na wypadek bezrobocia w krajach Europy Zachodniej składają się z reguły z dwóch form wsparcia: z zasiłków ubezpieczeniowych i z tzw. pomocy dla bezrobotnych, która jest przyznawana wtedy, gdy bezrobotni z różnych względów nie mogą liczyć na zasiłek z ubezpieczenia. Świadczenia te mają charakter zaopatrzeniowo-opiekuńczy i na ogół są finansowane ze środków publicznych. W RFN, Francji i Austrii okres pobierania zasiłku z „pomocy dla bezrobotnych” nie podlega limitowaniu czasowemu, w Szwajcarii i Szwecji może być udzielany przez okres 30–90 tygodni, zależnie od wieku bezrobotnego. W Polsce po 12 miesiącach prawo do zasiłku wygasa. „Pomoc społeczna” ze względu na trudności finansowe państwa nie będzie w stanie udzielić

⁴ G. Koptas, *Społeczno-psychologiczne następstwa bezrobocia*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 1.

pomocy wszystkim potrzebującym. Problem ten ze względu na jego wagę powinien być przedmiotem wnikliwych badań i analiz o zasięgu ogólnokrajowym.

4. PSYCHOSPOŁECZNE ODDZIAŁYWANIE ZASIŁKU DLA BEZROBOTNYCH

W krajach, w których bezrobocie stanowi problem już od wielu lat, zwraca się uwagę na psychospołeczne skutki pozostawania bez pracy i utrzymywania się z zasiłku dla bezrobotnych. Ważny jest przy tym wiek badanej osoby oraz okres pozostawania bez pracy. Generalnie można stwierdzić, że młodzi bezrobotni traktują swój stan jako przejściowy i tym bardziej są nastawieni optymistycznie do przyszłości im okres pozostawania bez pracy jest krótszy. Nie widzą możliwości zmiany swojej sytuacji ludzie w wieku przedemerytalnym pozostający dłuższy czas bez pracy.

Konieczność utrzymywania się z zasiłku ma istotny wpływ na stosunki z najbliższym otoczeniem. Trudna sytuacja finansowa bezrobotnych prowadzi do zmniejszenia poziomu konsumpcji. Ograniczenia dotyczą głównie wydatków na odzież, obuwie, gazety, książki, wydatków urlopowych, wypoczynku wakacyjnego dzieci, rozrywek. Połowa rodzin dotkniętych bezrobociem drastycznie ogranicza wydatki na żywność.

Trudności finansowe prowadzą do izolowania się bezrobotnych od dotychczasowych grup koleżeńskich. Bezrobotny czuje się „gorszy” od pracujących znajomych, nie może rewanżować się za gościnność, prezenty.

Badania przeprowadzone wśród studentów kończących studia w Politechnice Białostockiej i Akademii Medycznej⁵ wskazują, że największe obawy wzbudzają materialne konsekwencje bezrobocia, tj. ograniczenie środków na zaspokojenie potrzeb oraz zagrożenie bytu rodziny. Stosunkowo mało dokuczliwe wydają się konsekwencje, takie jak degradacja społeczna i utrata pozycji w społeczeństwie. Inne są wyniki badań prowadzonych wśród bezrobotnych⁶. Wykazują one wyraźnie, że w społecznej świadomości pojawia się jeszcze jeden aspekt bezrobocia – staje się ono czynnikiem różnicującym społeczeństwo. 20% ankietowanych było skłonnych do wartościowania ludzi według posiadania lub nieposiadania stałego zatrudnienia, przy czym fakt bezrobocia jest czynnikiem degradującym.

⁵ *Praca i bezrobocie w opinii studentów kończących studia. Raport z badań pod kierunkiem doc. dr hab. H. Bronakowskiego, „Rynek Pracy” 1992, nr 6.*

⁶ *A. Marcinkowski, J. Sobczak, Omówienie wniosków i wyników badań nad bezrobociem w woj. krakowskim prowadzonych przez Instytut Socjologii UJ i Wojewódzkie Biuro Pracy, „Rynek Pracy” 1992, nr 1.*

Osoby tracące pracę odczuwają spadek swojego autorytetu w oczach współmałżonka i dzieci. Dotyczy to zwłaszcza mężczyzn. To, że ojcowie tracą pracę nie pozostaje bez wpływu na wyniki w nauce dzieci i ich samopoczucie.

5. WNIOSKI

Konieczność utrzymywania się z zasiłku jest stanem zależności od innych ludzi. Możemy wyróżnić tu dwa typy zależności – ekonomiczną (konieczność utrzymywania się z zasiłku) i psychiczną (świadomość, że jest się uzależnionym od decyzji nieznanymi bezpośrednio ludzi). Sposób spełnienia przez zasiłek podstawowych funkcji, tj. dochodowej, motywacyjnej i psychospołecznej, wpływa na indywidualne odczuwanie stanu zależności. Realizacja tych funkcji dokonuje się jednak nie tylko indywidualnie w odniesieniu do pojedynczego człowieka, lecz w odniesieniu do znacznej części społeczeństwa (bezrobotni wraz z rodzinami). W związku z tym konstrukcja systemu zasiłków dla bezrobotnych musi uwzględniać wiele aspektów.

Po pierwsze, zasiłek dla bezrobotnego nie może być traktowany jako zasiłek udzielany z pomocy społecznej, ale ma oddziaływać motywacyjnie na świadczeniobiorcę, ma skłaniać go do poszukiwania pracy, gdyż to ona powinna zapewniać mu wyższe dochody. Stąd też słuszne wydają się postulaty w przypadku zasiłku dla bezrobotnych, że funkcja motywacyjna powinna dominować nad dochodową. Jest to konieczne również ze względu na motywacyjne oddziaływanie płacy. Świadomość, że zasiłek przynosi większy lub taki sam dochód jak płaca osłabia motywację do pracy.

Po drugie, konieczna jest rozbudowa systemu pomocy społecznej, pod opiekę której przechodziliby bezrobotni bez prawa do zasiłku, ewentualnie dysponujący zasiłkiem, ale ze względu na pewne okoliczności (np. liczbę dzieci) wymagający dodatkowego wsparcia.

Po trzecie, przy wyborze systemu zasiłków niezbędne jest uwzględnianie obecnych i przyszłych warunków społeczno-ekonomicznych w tym zwłaszcza przewidywanego bezrobocia i jego charakteru. Jeżeli jest ono przejściowe, to poziom zasiłków może być stosunkowo niski, a maksymalny okres ich otrzymywania – krótki. Jeżeli nic nie wskazuje na przejściowy charakter bezrobocia, to zasiłki powinny być wtedy wyższe i wypłacane przez dłuższy okres. System zasiłków musi uwzględniać sytuację danego kraju – ekonomiczną, demograficzną, społeczną. Nie można skopiować systemu z innego kraju, gdyż jest on uwarunkowany wewnętrznie. Świadczy o tym chociażby zróżnicowanie systemów zasiłków dla bezrobotnych w krajach EWG.

Jeżeli nawet uda się skonstruować taki system wspierania bezrobotnych, który pozwoli na pogodzenie funkcji dochodowej, motywacyjnej i psychospołecznej zasiłku, trzeba zawsze uwzględnić to, że tzw. pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu, faktycznie wcale mu nie przeciwdziałają, lecz tylko łagodzą jego skutki. Są nie tylko kosztowne, ale i mało skuteczne, nawet w zakresie łagodzenia materialnych skutków pozostawania bezrobotnym.